



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mráky ve věci žalobkyně: **BONVER WIN, a. s.**, Jungmannova 32/25, Praha 1, zastoupené advokátem JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2022, čj. 59924/2022-900000-312, sp. zn. 29139-3/2018-640000-12, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2024, čj. 62 Af 4/2023-57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci a průběh předchozího řízení

[1] Žalobkyně je provozovatelkou několika kasin a heren hazardních her. Celní úřad pro Zlínský kraj (*celní úřad*) zahájil dne 1. 3. 2018 v některých jejích provozovnách kontrolu a na základě kontrolních zjištění byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupků dle § 123 odst. 3 písm. d), e) f), g), j), k) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (*zákon o hazardních hrách*), a současně jí byla uložena pokuta ve výši 250 000 Kč, včetně povinnosti uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalobkyni byl dále uložen trest propadnutí čtyř technických zařízení užitých ke spáchání přestupku. Rozhodnutí bylo na základě odvolání žalobkyně potvrzeno žalovaným.

[2] Žalobkyně podala žalobu ke Krajskému soudu v Brně, v níže zejména tvrdila, že celní úřad provedl kontrolu bez zákonného zmocnění. Žalobkyně namítala, že neporušila § 65

odst. 3 zákona o hazardních hrách, a rovněž nesouhlasila s uložením trestu propadnutí technických zařízení. Popřela rovněž, že by se dopustila porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Nebyla naplněna ani materiální stránka přestupků, ani prvek společenské škodlivosti. Správní orgány nesprávně aplikovaly pravidla pro určení výměry trestu ve smyslu § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o přestupcích, když přihlédly k dřívějším přestupkům žalobkyně, přestože se jednalo o tzv. nestejnorodou recidivu. Žalobkyně zpochybnila přezkoumatelnost výše sankce a způsob, jakým byly zohledněny její majetkové poměry ve vztahu k ukládanému trestu.

[3] Krajský soud však neshledal námitky žalobkyně důvodnými a uzavřel, že se žalobkyně všech uvedených skutků dopustila. Nezjistil ani žádné pochybení v postupu správních orgánů či v uloženém trestu. Proto žalobu zamítl.

2. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobkyně (*stěžovatelka*) rozhodnutí krajského soudu napadla kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, a to pro nesrozumitelnost odůvodnění a nedostatečné vypořádání se s předloženými argumenty. Rozsudek je velmi obecný a zejména pasáž o výši uložené sankce je nedostatečně zdůvodněna – měla by se vypořádat s tím, jaký vliv měla jednotlivá kritéria na stanovení konečné výše sankce; jak jsou kritéria definována a kdo je stanovil.

[6] Stěžovatelka uvádí, že neporušila § 65 odst. 3 zákona o hazardních hrách. V herním prostoru provozovny sice byla umístěna nepovolená technická zařízení, avšak ta byla odpojena od datové sítě a přívodu elektřiny a zároveň byla označena nápisem „mimo provoz“. Nebyla tedy funkční (což mohl celní úřad, který má vzdálený přístup ke všem centrálním loterním systémům, ověřit) a nenaplňovala znaky technického zařízení.

[7] Celní úřad (a následně žalovaný) nesprávně aplikovali § 48 zákona o přestupcích, ve kterém je stanoveno, že „[p]ropadnutí věci lze uložit jen, jde-li o věc, a) která byla ke spáchání přestupku užita nebo určena, b) kterou pachatel získal přestupkem nebo jako odměnu za něj, nebo c) kterou pachatel, byť i jen zčásti, nabyl za věc uvedenou pod písmenem b), pokud hodnota věci uvedené pod písmenem b) není ve vztahu k hodnotě nabyté věci zanedbatelná.“ V tomto případě prý však technická zařízení nebyla funkční a nenaplňovala tudíž znaky technického zařízení ve smyslu zákona o hazardních hrách. Z tohoto důvodu nebylo možné uložit trest propadnutí věci, protože technická zařízení nebyla věcmi, které by byly ke spáchání přestupku užity nebo určeny.

[8] Podle § 48 odst. 3 zákona o přestupcích dále platí, že „[p]ropadnutí věci nelze uložit, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Vyžaduje-li to bezpečnost osob nebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem, k hodnotě věci se nepřiblíží.“ Nápadný nepoměr představuje pojem relativní a musí se vždy posuzovat individuálně, v souvislosti s povahou spáchaného přestupku i s povahou konkrétní věci (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2017, čj. 31 A 27/2016-115). Nápadný nepoměr bude dán zejména v situaci, kdy by ukládaná sankce působila nepřiměřenou újmu nebo byla likvidační, což je případ právě stěžovatelky, které propadl majetek v hodnotě cca 1 250 000 Kč (obvyklá cena jednoho technického zařízení je cca 260 000 Kč). Celní úřad ani žalovaný však žádnou relevantní úvahu ohledně hodnoty technického zařízení ve vztahu k povaze přestupku neprovedli.

pokračování

Celní úřad pouze konstatoval, že vzhledem k vysoké typové nebezpečnosti přestupku, o čemž svědčí i horní hranice sazby ve výši 3 mil. Kč, není hodnota propadnutých věcí v nápadném nepoměru k povaze přestupků. Žalovaný nezákonně závěry obhájí, a navíc konstatuje, že tvrzení stěžovatelky, že technická zařízení byla v době kontroly nefunkční, nebyla nijak prokázána. Toto tvrzení je zjevně nesprávné.

[9] Rovněž nesmyslné je údajně tvrzení žalovaného, že v zákoně o hazardních hrách není nikde stanovena podmínka, že se musí jednat o technické zařízení funkční. Stěžovatelce není jasné, jak by se někdo mohl účastnit hazardní hry na technickém zařízení, které by nebylo funkční. Tvrzení žalovaného, že smyslem správního trestu propadnutí věci je především zabránit pachateli přestupku v dalším protiprávním jednání a také odejmout mu prospěch, který přestupkem získal, je rovněž zavádějící. Žalovaný totiž přehlíží zásadní skutečnost, že žádné technické zařízení nefungovalo a negenerovalo tudíž žádný prospěch. Pro všechna technická zařízení byla zajišťována příslušná povolení, aby mohla být zprovozněna, proto o žádné protiprávní jednání ve skutečnosti nešlo. Podmínky pro uložení trestu propadnutí věci tak nebyly splněny. Navíc tento přístup celního úřadu a žalovaného byl ojedinělý, neboť v jiných případech byla zařízení navracena.

[10] Zároveň je dle stěžovatelky nutné akcentovat neformální asociační dohody s vedoucím odboru dohledu žalovaného, dle kterých nemělo vůbec docházet k postihování legálních provozovatelů hazardních her při přechodu na novou legislativu, tzn. při „přepovolování“ zařízení, která byla povolena dle zákona o loteriích a která bylo nutné nově povolit dle zákona o hazardních hrách, a to i s ohledem na skutečnost, že došlo ke změně věcně a místně příslušného orgánu, kterému tato pravomoc byla nově svěřena. Stěžovatelka byla jednou z prvních osob, které se nové povolovací řízení týkalo, tedy v době, kdy příslušné správní orgány a orgány vydávající osvědčení pro technická zařízení neměly s novým zákonem zkušenosti. To vedlo k prodlužování správních řízení, přičemž nebylo v silách žádného provozovatele hazardních her se s tímto problémem samostatně vypořádat a dotčená zařízení postupně odvážet a přivážet. Nadto u všech technických zařízení došlo krátce po provedených kontrolách k jejich povolení.

[11] Ustanovení § 68 odst. 4 zákona hazardních hrách (ve znění do 31. 12. 2023) stanovilo, že „[v] kasinu musí být umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina.“ Stěžovatelce bylo vytknuto, že jedna krupíérka obsluhovala všechny 3 stoly živé hry najednou. Argument stěžovatelky, že provozuje živou hru přesně podle požadavků zákona o hazardních hrách a základního povolení živé hry, celní úřad ani žalovaný neakceptovali a tvrdili, že podle výkladu dotčených ustanovení zákona o hazardních hrách je vyžadována přítomnost relevantního počtu krupiéřů na počet započítatelných stolů živé hry po celou dobu provozní doby kasina, což krajský soud potvrdil. Z toho plyne, že po celou dobu provozu kasina by měl u každého stolu živé hry stát krupíér a čekat na případné zájemce o živou hru. Takový výklad však popírá realitu provozu kasina a ekonomické dopady na provozovatele živých her. Pokud by zákonodárce takový výklad zamýšlel, mohl jej výslovně vtělit do textu zákona. Ke „zpřesnění“ ostatně mohlo přistoupit i Ministerstvo financí, které schvalovalo základní povolení živé hry. Stěžovatelka má personální zálohy, které jsou v případě zájmu o živou hru připraveny do kasina přijít. Tuto skutečnost žalovaný ani krajský soud nijak nevzali v potaz a nevypořádali se s ní. Stěžovatelka upozorňuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2020, čj. 57 A 179/2019-106, ve kterém soud nevyloučil možnost, že by krupíér mohl obsluhovat více započítatelných stolů živé hry. Obdobně se v rozsudku ze dne 29. 9. 2022, čj. 14 Af 5/2022-33, vyjádřil i Městský soud

v Praze, který uvedl, že § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách výslovně nevyžaduje jednoho krupiéra na každý stůl živé hry. Absurdnost toho požadavku je ještě zdůrazněna tím, že neexistuje žádný jiný sektor v hospodářství, kde by bylo určeno, kolik zaměstnanců má mít podnikatel v provozovně, např., že by provozovatel supermarketu musel mít po celou provozní dobu a u každé pokladny k dispozici jednu pokladní, aby zákazníci nemuseli stát ve frontách na zaplacení. Stěžovatelka upozorňuje na aktuální projekt Ministerstva financí označovaný jako Analýza regulace hazardních her, který vyhodnocuje poznatky z praxe a případné změny legislativy, přičemž jednou z identifikovaných oblastí je i zvažované zákonné zakotvení počtu osob, jež by musely být přítomny v kasinu. Je proto zřejmé, že taková povinnost aktuálně neexistuje.

[12] Krajský soud přijetím uvedeného výkladu postupoval v rozporu se zákonem, neboť po stěžovatce vyžaduje plnění povinností, které zákon nestanoví. V případě nejasnosti právní úpravy a jejího výkladu je potřeba vždy postupovat ve prospěch adresáta právní normy. Tento princip potvrdil také NSS v rozsudku ze dne 25. 7. 2012, čj. 3 Ads 8/2012-25, a rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 319/07. Je tedy zřejmé, že extenzivní výklad zákona o hazardních hrách a základního povolení živé hry způsobuje nezákonnost rozhodnutí žalovaného, jakož i krajského soudu, když je po stěžovatce vyžadováno plnění povinností, které zákon o hazardních hrách nestanoví. Napadený rozsudek nemůže obstát ani v testu proporcionality.

[13] I pokud by stěžovatelka připustila, že tvrzené skutky jsou porušením zákona o hazardních hrách, je nutno zmínit, že přestupkem se dle § 5 zákona o přestupcích rozumí *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*, pracuje tedy s tzv. materiálně-formálním pojetím přestupku. Podle této úpravy nestačí naplnit skutkovou podstatu přestupku, ale musí být zároveň splněn i základní předpoklad, kterým je společenská škodlivost. Stěžovatelka odkazuje na rozsudky NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, a ze dne 9. 4. 2015, čj. 7 As 63/2015-29. Domnívá se dále, že tvrzená pochybení nenaplnila požadavek společenské škodlivosti, přičemž správní orgány neprokázaly, že by byla naplněna materiální stránka přestupků, v důsledku čehož nemohlo dojít ani k jejich spáchání.

[14] Připustila-li by stěžovatelka, že nějaký přestupek spáchala, pak celní úřad a žalovaný nesprávně aplikovali pravidla pro určení výměry trestu ve smyslu § 37 a násl. zákona o přestupcích. Dle § 40 písm. c) zákona o přestupcích totiž platí, že za přitěžující okolnost se považuje zejména to, že pachatel spáchal přestupek opakovaně. Celní úřad ve shodě s žalovaným patrně dovodili, že pachatel buď musí spáchat vícero přestupků, nebo musí spáchat přestupky opakovaně. Oba orgány ale pominuly, že za recidivu nelze považovat oba druhy recidivy: tj. (i) recidivu stejnorodou, podle které pachatel byl dříve uznán vinným pro tentýž přestupek nebo přestupek téhož druhu, a (b) recidivu nestejnorodou, podle které pachatel byl dříve uznán vinným pro přestupek jiného druhu. Celní úřad detailněji neřešil povahu stěžovatelkou dříve spáchaných skutků, pouze vyjmenoval dřívější rozhodnutí. Aby bylo ale možné uzavřít, že se jedná o recidivu, musí se jednat o stejný přestupek (§ 13 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích). Definici opakovaného přestupku obsahoval také § 91a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Správní orgány byly též povinny hodnotit, zda nelze využít institut zahlazení (viz rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2011, čj. 8 As 82/2010-55).

[15] Stěžovatelka se domnívá, že v řízení byla porušena rovněž zásada legitimního očekávání, když jí byla uložena pokuta ve výši 250 000 Kč spolu s propadnutím technických

pokračování

zařízení. Výše pokuty (navíc v součtu s hodnotou propadnutých technických zařízení) se značně liší od pokut udělených ve skutkově podobných řízeních, která jsou stěžovatelce známa. Oba správní orgány si musely být této skutečnosti vědomy z úřední činnosti. Stěžovatelka doložila také spisové značky některých řízení, přičemž v nich uložené pokuty se pohybovaly v rozmezí 15 000 – 25 000 Kč. Závěrem stěžovatelka konstatuje, že takto excesivní pokuty ukládané provozovatelům kamenných provozoven představují zakázaný zásah veřejné správy do hospodářské soutěže, zakotvený v § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Jedná se konkrétně o zvýhodnění online provozovatelů hazardních her oproti *land-based* provozovatelům, neboť tyto skupiny provozovatelů hazardních her jsou zjevně v přímém konkurenčním vztahu, a přitom provozování online hazardních her představuje rizikovější formu herních aktivit.

[16] Dle stěžovatelky celní úřad nedisponuje zákonným zmocněním k provedení kontrolní hry v kasinu. Ustanovení § 8 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (*kontrolní řád*), opravňuje celní úřad mj. provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky. Zkouškou se však rozumí pouze ověřování fyzikálních, chemických a jiných parametrů zkoumaných látek (typicky např. zkoušky parametrů kladených na prodávané pohonné hmoty apod.). Komentářová literatura potom uvádí, že „[p]rovádění kontrolních úkonů spočívajících v provádění zkoušek úzce souvisí s oprávněním k odběru vzorků, na kterých jsou pak příslušné zkoušky kontrolujícím prováděny. Typicky se může jednat o zkoušku laboratorním rozbořem s cílem ověření požadavků na kvalitu paliva podle zákona č. 311/2006, o pohonných hmotách, ve znění pozdějších předpisů, v rámci kontroly prováděné Českou obchodní inspekcí.“ Speciálním předpisem, který by mohl zmocňovat celní úřad k provedení kontrolní hry, je zákon o hazardních hrách. Ani z něj však tuto pravomoc nelze dovodit, neboť § 120 zákona o hazardních hrách hovoří pouze o oprávnění dozorujícího orgánu provádět v herním prostoru zkoušky *technických zařízení*, nikoliv živých her.

3. Vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný tvrdí, že stěžovatelka nevznesla žádnou novou argumentaci, nýbrž neustále opakuje námitky již vypořádané správními orgány, které podrobně vysvětlily smysl a účel citovaných ustanovení; jejich systematickou provázanost; vztah mezi hernou a kasinem; a rovněž vyložily, v čem spočívá závažnost obcházení zákonného režimu, který zákonodárce stanovil pro provozování kasina.

[18] Co se týče § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, ustálená judikatura jej vykládá totožným způsobem jako správní orgány (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2022, čj. 14 Af 33/2020-42, který zakotvil pravidlo „*jedna živá hra, jeden krupiér*“, a dále rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2023, čj. 7 As 291/2022-40, aprobovaný usnesením Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2023, sp. zn. I. ÚS 1013/23. Dále žalovaný označil rozsudky NSS ze dne 11. 4. 2023, čj. 3 As 367/2020-36, a ze dne 3. 3. 2023, čj. 1 As 113/2022-39, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, čj. 59 Af 4/2021-68.). V případech, kdy je hra provozována formou započítatelných stolů živé hry, musí být její provoz zajištěn po celou provozní dobu. Tím právě se započítatelné stoly živé hry odlišují od stolů nezapočítatelných, jejichž provozní doba může být omezena s ohledem na potřeby konkrétní provozovny, přičemž započítatelné stoly jsou určující, a to např. k získání oprávnění provozovat kasino (§ 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách). Se statusem kasina

jsou spojena určitá zvýhodnění kompenzující zvýšené náklady spojené s provozem započitatelných stolů živé hry, např. možnost provozovat herní prostor po neomezenou provozní dobu a dále vyšší limity pro maximální sázku a maximální výhru u technické hry (viz § 67 odst. 3 a § 52 odst. 1 a 2 zákona o hazardních hrách). Je proto třeba považovat za obcházení zákona, není-li provoz započitatelných stolů živé hry fakticky zajišťován a současně jsou čerpány výhody, které zákonodárce přiznává řádným provozovatelům kasin. Je potom úvahou provozovatele, zda se mu vyplatí zajišťovat nepřetržitý provoz tří stolů živé hry, či zda tento provoz není s ohledem na zvýšené náklady ekonomicky rentabilní. Základní podmínka požadující, aby provoz všech započitatelných stolů živé hry byl zajištěn po celou provozní dobu, jež odlišuje kasino od herny, by se tak stala zcela prázdňným ustanovením a stejně tak i § 68 odst. 6 zákona o hazardních hrách (navazující počet herních pozic technické hry na počet započitatelných stolů živé hry) by přestal plnit svou funkci. Zákonodárce vyhodnotil jako nejrizikovější provozování technické hry v hernách (k tomu stanovil omezenou provozní dobu); pokud by však žalovaný přijal argumentaci stěžovatelky, tato pravidla by byla obcházena, když by technická hra byla provozována v ryze formálně označených kasinech.

[19] Za nedůvodnou žalovaný považuje rovněž námitku absence společenské škodlivosti, neboť má za to, že správní orgány dostatečně vyložily, v čem spočívá závažnost vytýkaného pochybení a proč nelze námitky stěžovatelky shledat důvodnými (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Afs 14/2011-62, či ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012-28). Konstantní judikatura setrvává na stanovisku, že v případě přestupků koncipovaných na základě objektivní odpovědnosti v zásadě platí, že materiální stránka správního deliktu je dána již naplněním skutkové podstaty deliktu. Až ve chvíli, kdy je z okolností případu jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), musí se správní orgány intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění. Lze konstatovat, že v daném případě neexistují tak výjimečné skutečnosti, které by měly vliv na společenskou škodlivost vytýkaných přestupků. Tvrzení stěžovatelky naopak svědčí o podcenění a nepochopení významu zájmu chráněného zákonem o hazardních hrách.

[20] Odkazuje-li stěžovatelka na pokutu uloženou jinými celními úřady, z čehož dovozuje porušení zásady legitimního očekávání a uložení nepřiměřeně vysoké sankce, jde o zcela lichou domněnku. Pokuta ve výši 250 000 Kč za porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách odpovídá ustálené praxi celních úřadů (srov. např. rozsudky NSS ze dne 1. 2. 2023, čj. 7 As 291/2022-40; Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2022, čj. 55 Af 58/2020-33; Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2021, čj. 31 Af 19/2020-72, či Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2022, čj. 10 Af 27/2020-47, ze dne 31. 1. 2022, čj. 14 Af 33/2020-42, a ze dne 22. 12. 2021, čj. 6 Af 39/2019-53, v nichž se výše pokuty za porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách pohybovala v rozmezí 80 000 Kč až 170 000 Kč). Žalovaný rovněž poukazuje na skutečnost, že současně s porušením uvedeného ustanovení byla stěžovatelka shledána vinnou z nedodržení 6 dalších povinností a správní trest jí byl ukládán v souladu s § 41 odst. 1 zákona o přestupcích, kdy správní orgán aplikoval absorpční zásadu, dle které se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Stěžovatelka uvedla též další rozhodnutí správních orgánů, v nichž byla provozovateli hazardních her uložena pokuta za porušení

pokračování

§ 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, avšak tato argumentace nemá k nyní posuzované věci žádnou relevanci a nezakládá legitimní očekávání stěžovatelky, že by za porušení podmínek provozování živé hry v kasinu měla být správními orgány ukládána pouze symbolická pokuta. Nadto uvedl, že v případě jednoho rozhodnutí, které předložila stěžovatelka na podporu své argumentace, byla nízká pokuta označena za excesivní, avšak s ohledem na zásadu zákazu *reformatio in peius* nebyl žalovaný oprávněn v rámci odvolacího řízení změnit výši uložené pokuty v neprospěch odvolatele.

[21] Stěžovatelkou zastávaný restriktivní výklad § 40 písm. c) zákona o přestupcích nemůže obstát, což potvrzuje i komentářová literatura, ze které vyplývá, že „*spáchání přestupku opakovaně znamená tzv. recidivu. Jedná se o situaci, kdy se pachatel dopustí přestupku, ačkoliv již byl dříve za přestupek pravomocně potrestán. Závažnost recidivy spočívá v tom, že ani dřívejší potrestání pachatele za přestupek nevedlo k jeho nápravě. S tím pak souvisí i to, že uložený správní trest nesplnil svůj účel. Může se jednat o recidivu stejnorodou, kdy se pachatel dopustil stejného přestupku nebo stejného druhu, a recidivu nestejnorodou, kdy se pachatel dopustil přestupku jiného. Znakem zpětnosti je to, že pachatel se dopustil dalšího přestupku až poté, co již byl za přestupek potrestán.*“ (KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2017). Žalovaný obecně poukazuje na to, že za stejný přestupek je považován nejen přestupek zcela stejné skutkové podstaty, ale i přestupek stejného druhu, tzn. jedná se o přestupky, které mají stejný druhový objekt (např. přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku, proti veřejnému pořádku apod.), tedy i zde se bude jednat o recidivu, bude-li opakovaně spáchán přestupek vyskytující se ve stejné oblasti veřejné správy.

[22] K námitce, že při posuzování recidivy mají správní orgány analogicky aplikovat institut zahlázení trestu z trestního práva, žalovaný uvádí, že lze souhlasit s tvrzením, že se při správním trestání tento institut použije. Lhůta, po kterou lze k dříve spáchaným přestupkům přihlížet, činí tři roky (viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové čj. 52 Af 23/2022-87).

[23] Žalovaný neshledává žádné pochybení ani v odůvodnění výše pokuty. Celní úřad podrobně vyložil, proč uložil pokutu v dané výši. Argumentace údajnou ekonomickou likvidací stěžovatelky či praxí v jiných kasinech je irelevantní ve vztahu ke spáchaným přestupkům. Stejně tak není podstatné, jakým způsobem pracovní skupina Ministerstva financí hodnotí současnou podobu zákona o hazardních hrách.

[24] Co se týče „chybějícího“ zákonného zmocnění pro provedení kontrolní živé hry, uvádí žalovaný, že kontrolní řád legální definici „zkoušky“ neobsahuje, a z jazykového výkladu tohoto termínu je zřejmé, že jeho obsah je širší, než předpokládá stěžovatelka. Je na kontrolním orgánu, aby zvolil, který z kontrolních úkonů nejlépe povede k dosažení účelu kontroly. Každá kontrola je z tohoto hlediska jedinečná, kdy často právě okolnosti „určí“, jaký kontrolní úkon je nezbytný. Samozřejmě také záleží na tom, o jakou kontrolu se jedná, čeho se kontrola týká a jaký předmět činnosti se kontroluje, neboť z podstaty věci nelze u provozování hazardních her odebírat vzorky či provádět chemické nebo fyzikální rozborů. Proto je nutné přizpůsobit kontrolní úkon konkrétní činnosti. Pravomoc kontrolovat dodržování povinností daných zákonem o hazardních hrách vyplývá výslovně z § 118 zákona o hazardních hrách. Uvedenou pravomoc přitom nelze zužovat.

[25] Závěrem žalovaný podotýká, že stěžovatelka ke svým povinnostem přistupuje jako k nepřipustným omezením zasahujícím do svobody podnikání. Odmítá přitom výklad správních orgánů, nicméně interpretuje zákonnou úpravu způsobem, který zcela vyprazdňuje jejich obsah. Pomíjí přitom, že provozování hazardních her není činností obecně povolenou, ale s ohledem na existenci negativních jevů, jež se s danou činností pojí, se jedná o oblast zákonodárcem přísně regulovanou. V této souvislosti lze odkázat na judikaturu Ústavního soudu poukazující na právo obcí zcela zakázat provozování hazardních her na svém území (viz např. nálezy ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, publ. pod č. 202/2011 Sb.; ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb.; a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, publ. pod č. 112/2013 Sb.) i na judikaturu SDEU poukazující v evropském kontextu na obdobné právo členských států (viz např. body 44-46 rozsudku Soudního dvora ze dne 24. 1. 2013, *Stanleybet a další*, ve spojených věcech C-186/11 a C-209/11). Stanovení přísných pravidel pro provozování hazardních her nelze považovat za zásah do svobody podnikání, ale jedná se o nástroj sloužící k ochraně osob před hráčskou závislostí, směřující k ochraně společenského pořádku a předcházení trestné činnosti.

[26] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[27] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. NSS se proto nejprve zabýval touto námitkou, neboť pouze u přezkoumatelného rozhodnutí lze z povahy věci posuzovat jeho zákonnost a věcnou správnost. Z judikatury správních soudů plyne, že závěr o nepřezkoumatelnosti je vyhrazen jen pro závažné vady rozhodnutí [viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76 (č. 1566/2008 Sb. NSS)]. Namítá-li tedy stěžovatelka nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v nedostatku odůvodnění, je nutné posoudit, zda z něj skutečně není seznatelné, jaké okolnosti vzal soud za podstatné.

[28] Stěžovatelka namítá především nedostatečné odůvodnění výše uložené pokuty. NSS nicméně toto pochybení neshledal. Krajský soud totiž vypořádal všechny žalobní námítky, přičemž odůvodnění je srozumitelné, podložené logickými úvahami a doplněné o četná (a především přílehlavá) rozhodnutí správních soudů. Co se týče stanovení výše pokuty, nelze žalovanému a ani krajskému soudu rovněž nic podstatného vytknout. Z odůvodnění je naopak zjevné, že krajský soud popsal veškerá východiska a okolnosti případu velmi podrobně (viz body 45–65 odůvodnění), a z jeho úvah je zřejmé, proč uložený trest považuje za adekvátní. Lze tak učinit dílčí závěr, že tato námitka stěžovatelky není důvodná, jelikož napadený rozsudek z hlediska ustálených požadavků na přezkoumatelnost jeho odůvodnění plně ob stojí.

[29] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem, že se dopustila porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách v tehdy platném znění („*V kasinu musí být umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina.*“). Žalovaný i krajský soud podle ní aplikovali pravidlo „*jeden stůl živé hry = jeden krupiér*“, jež však nemá oporu v zákoně ani v existující judikatuře.

[30] K tomu je vhodné především uvést, že této problematice se již správní soudy v minulosti opakovaně věnovaly (např. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2024, čj. 7 As 209/2023-37, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2022,

pokračování

čj. 14 Af 5/2022-33, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2023, čj. 15 Af 30/2020-57). NSS v rozsudku ze dne 1. 2. 2023, čj. 7 As 291/2022-40, konstatoval, že „ačkoli § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách výslovně neobsahuje pravidlo „jeden stůl živé hry, jeden krupiér“, účel živé hry vyžaduje, aby měl každý stůl živé hry svého krupiéra po celou provozní dobu kasina. ... Ostatně ani jazykovým výkladem nelze dospět k závěru, že jeden krupiér je pro jeden druh živé hry nebo živou hru obecně dostačující. Představa, že by jeden krupiér vůbec mohl obsáhnout v jediném kasinu více druhů živé hry, pokud tak má být činěno bezodkladně a nepřetržitě po celou provozní dobu kasina, a to nejméně u tří hracích stolů zároveň, je dle názoru Nejvyššího správního soudu zcela nereálná.“

[31] Závěr stěžovatelky tedy s ohledem na dikci a judikaturou vyložený smysl § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách neobstojí. V daném případě byla provedena kontrola u všech stolů živé hry, přičemž všechny 3 stoly obsluhovala pouze jedna krupíerka. Ze základního povolení uděleného stěžovateli přitom plyne, že její povinností bylo zajistit, aby byla účastníkům živé hry v kasinu vždy bezodkladně a současně umožněna hra na započítatelných hracích stolech uvedených v povolení k umístění kasina, jejichž provoz byl zahájen. Závěr o porušení její povinnosti proto nestojí na tom, zda je povinností mít na jeden stůl živé hry jednoho krupiéra, nebo ne, ale právě ona bezodkladná a současná hra na všech stolech živé hry. Jak přitom bylo podrobně vysvětleno v rozhodnutí žalovaného i v rozsudku krajského soudu, této povinnosti stěžovatelka nedostála (což ostatně ani nezpochybňuje), když v důsledku přítomnosti pouze jedné krupíerky si žádný z hráčů nemohl vsadit nezávisle na ostatních a hra ve skutečnosti neprobíhala u každého stolu zvlášť, čímž nebyla splněna podmínka bezodkladnosti ani požadavek na současný provoz, čímž je myšlen na sobě nezávislý provoz ve shodném časovém okamžiku na všech započítatelných stolech.

[32] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani argumentace „krupiérem na telefonu.“ Toto tvrzení stěžovatelky totiž rovněž odporuje požadavku bezodkladnosti při zájmu o živou hru, která má být zajištěna po celou provozní dobu kasina (k tomu viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2020, čj. 57 A 179/2019-106, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2023, čj. 15 Af 30/2020-57). Argumentuje-li stěžovatelka ekonomickou zátěží, je pouze její volbou, zda bude provozovat kasino, či nikoliv. Provoz kasina s sebou nese výhody, naproti tomu ale jeho provozovatel musí dodržovat povinnosti, které mu plynou ze zákona a vydaného povolení. Je-li povinností provozovatele ve smyslu § 68 odst. 4 umožnit hru nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina, přičemž z vydaného povolení vyplývá, že hra u každého hracího stolu musí být umožněna bezodkladně, je jeho povinností tato pravidla dodržovat či zvolit jiný model provozu hazardních her. Není proto pravdivé tvrzení stěžovatelky, že „jsou to výlučně provozovatelé kasin, kteří určují, jaké stoly živé hry a kdy pro účastníky otevřou.“ Irelevantní je rovněž argumentace stěžovatelky, že „v supermarketu také nemusí být u každé pokladky prodavačka, aby zákazníci nemuseli stát ve frontách.“ Jde totiž o zcela odlišný sektor „hospodářství“, jak sama stěžovatelka uvádí, a provozování hazardních her je činností přísně regulovanou. Nepřílehavá je rovněž argumentace projektem Ministerstva financí týkajícím se poznatků z praxe fungování zákona o hazardních hrách. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka zcela prokazatelně nedodržela povinnosti stanovené zákonem o hazardních hrách, nemůže ani tento argument vést k opačnému závěru. Ani tato námitka proto není důvodná.

[33] NSS se dále zabýval námitkou stěžovatelky, že krajský soud vyložil ustanovení v neprospěch jeho adresáta. K tomu především uvádí, že zákonné ustanovení není *nejasně*,

jak se stěžovatelka domnívá. Naopak z něj jednoznačně vyplývá, že v kasinu musí být zajištěn provoz nejméně 3 stolů živé hry po celou provozní dobu kasina. Jak je uvedeno výše, z vydaného povolení potom plyne, že tato živá hra musí být umožněna bezodkladně a současně. Tomuto požadavku z povahy věci nelze dostát za přítomnosti pouze jediné krupiéřky. Tento závěr musí být stěžovatelce ostatně znám i z usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2024, sp. zn. III. ÚS 937/24, které se týkalo její osoby a totožné právní otázky a kde byla i zastoupena stejným advokátem. Ústavní soud v tomto usnesení zejména uvedl, že přístup správních soudů požadující trvalou přítomnost krupiéra u každé z živých her je „zcela logickým vyústěním požadavku bezprostřední a souběžné hry na více stolech a ostatně plyne ze samotné povahy tzv. živé hry. Její podstatou je nepochybně to, že hry se účastní jeden či několik hráčů, které obsluhuje v každý jeden okamžik hry živý člověk - krupiér (hráči tedy nehrají proti přístroji). Ten musí mít také v každý okamžik hry nad jejím průběhem kontrolu.“ Ani tato námitka stěžovatelky proto není důvodná.

[34] Podle stěžovatelky nedošlo k porušení § 65 odst. 3 zákona o hazardních hrách, když v herním prostoru sice byla umístěna technická zařízení bez povolení, která však byla odpojena od datové sítě i elektřiny, a proto nešlo o technická zařízení ve smyslu zákona o hazardních hrách. Účelem § 65 odst. 3 zákona o hazardních hrách je dle stěžovatelky zamezit provozování nepovolených technických zařízení. S tímto názorem však NSS nesouhlasí.

[35] Podle § 65 odst. 3 zákona o hazardních hrách totiž platí, že „v herním prostoru se nesmí nacházet nepovolené technické zařízení technické hry nebo nepovolený hrací stůl živé hry.“ V § 7 odst. 2 písm. b) zákona o hazardních hrách je pak stanoveno: „Zakazuje se provozovat hazardní hru, ke které nebylo uděleno povolení, nebo která nebyla řádně ohlášena podle tohoto zákona“. Z dikce zákona je zjevné, že tyto dvě povinnosti (tzn. provozování nepovolené hazardní hry a umístění nepovolené technické hry/nepovoleného živého stolu) nelze směřovat. Jak lze seznat také z důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách: „Na základě problémů identifikovaných při kontrolní činnosti dle zákona č. 202/1990 Sb., kdy neexistoval zákaz umístění neprovozovaných technických zařízení do provozovny, a byly tak nalézána technická herní zařízení, která byla dle tvrzení provozovatelů před zahájením kontroly vypnuta. Toto tvrzení však nebylo možné ověřit. Nově je tak stanovena povinnost provozovatele zajistit, aby nebyla v provozovně nepovolené technické zařízení technické hry nebo nepovolené hrací stoly živé hry vůbec umístěny, a výše uvedený nedostatek se tak odstraňuje“. Zdejší soud má na základě právě uvedeného za zřejmé, že smyslem § 65 odst. 3 je zamezit obcházení § 7 odst. 2 zákona o hazardních hrách, neboť není možné ověřit, zda technická zařízení byla, či nebyla před zahájením kontroly provozována. Porušení obou ustanovení je potom samostatným přestupkem podle zákona o hazardních hrách [§ 123 odst. 3 písm. e) a § 123 odst. 1 písm. b)]. S ohledem na zákonnou úpravu je proto nepodstatné, zda byla technická zařízení funkční, či nikoliv. Rovněž tato námitka proto není důvodná.

[36] Stejně tak NSS nepřisvědčuje ani námitce nezákonného rozhodnutí o propadnutí technických zařízení. Stěžovatelka namítá, že propadnutá technická zařízení negenerovala prospěch a pro všechna technická zařízení bylo vyřizováno povolení. Podmínkou pro možnost uložení trestu propadnutí věci však není pouze odejmutí prospěchu, který pachatel přestupkem získal. Jak je patrné z § 48 odst. 1 písm. zákona o přestupcích, „propadnutí věci lze uložit jen, jde-li o věc, a) která byla ke spáchání přestupku užita nebo určena, b) kterou pachatel získal přestupkem nebo jako odměnu za něj, nebo c) kterou pachatel, byť i jen zčásti, nabyl za věc uvedenou pod písmenem b), pokud hodnota věci uvedené pod písmenem b) není ve vztahu

pokračování

k hodnotě nabyté věci zanedbatelná.“ Je proto zřejmé, že umístěním nepovolených technických zařízení v herním prostoru v rozporu s § 65 odst. 3 zákona o hazardních hrách byl spáchán přestupek podle § 123 odst. 3 písm. e) zákona o hazardních hrách a propadnutí věci bylo uloženo v souladu se zákonem (jednalo se o věci užívané nebo určené ke spáchání přestupku).

[37] Tvrdí-li stěžovatelka, že technická zařízení se v herně nacházela z důvodu „přepovolení zařízení“ podle zákona o hazardních hrách (tedy v důsledku změny legislativy) a táhlých správních řízení, nelze jí přisvědčit ani v této otázce. Krajský soud se totiž s touto námitkou přesvědčivě vypořádal již v bodu 25 rozsudku, kde uvedl, že *„s ohledem na skutečnost, že ke spáchání přestupku došlo v roce 2018, je nepřítomný odkaz žalobce na deklarovanou „neformální“ toleranci ze strany žalovaného, neboť zákon o hazardních hrách nabyl účinnosti dne 15. 6. 2016. Dovolávat se tolerance porušování zákona za takové situace není namístě.“* Nadto žalovaný na str. 8 rozhodnutí zdůrazňuje, že žádost o povolení k prvnímu technickému zařízení byla podána dne 3. 4. 2018 (přičemž kontrola proběhla již dne 1. 3. 2018), ke druhému technickému zařízení pak byla žádost podána dne 20. 3. 2018 a k dalším dvěma nebyla ke dni vydání rozhodnutí žalovaného podána vůbec. Tvzení stěžovatelky o tom, že technická zařízení pouze čekala na vydání povolení, tak neodpovídá zjištěným skutkovým okolnostem případu.

[38] Stěžovatelka v souvislosti s propadnutím technických zařízení zmiňuje rovněž *nápadný nepoměr* propadnuté věci k povaze přestupku. Ten je podle ní dán tím, že hodnota propadlých technických zařízení spolu s uloženou pokutou jsou pro stěžovatelku likvidační. Již žalovaný i krajský soud ovšem dostatečně vysvětlili, proč je uložení trestu propadnutí technických zařízení v případě stěžovatelky v souladu se zákonem a nepředstavuje porušení § 48 odst. 3 zákona o přestupcích. Stěžovatelka opakuje námitku nápadného nepoměru, avšak přehlíží skutečnost, že oba orgány vycházely z § 48 odst. 3 věty druhé, která stanoví, že *„vyžaduje-li to bezpečnost osob nebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem, k hodnotě věci se nepřiblíží.“* Hodnota věci proto v daném případě ve vztahu ke spáchanému přestupku není rozhodující s ohledem na právem chráněný zájem.

[39] Z judikatury NSS i Ústavního soudu se podává, že jedním z cílů regulace hazardních her je ochrana společnosti: *„Stěžovatelka pomíjí, že provozování hazardních her není činností obecně povolenou, ale s ohledem na existenci negativních jevů, jež se s danou činností pojí, se jedná o oblast zákonodárcem přísně regulovanou. Nastavení přísných pravidel pro provozování hazardních her nelze považovat za omezení zasahující do svobody podnikání, ale naopak se jedná o nástroj sloužící k ochraně osob před hráčskou závislostí, směřující k ochraně společenského pořádku a také k předcházení trestné činnosti. Cílem přijetí přísné regulace s následnou důslednou kontrolou ze strany správních orgánů je tak především snížení dostupnosti (všudypřítomnosti) hazardních her a usměrnění herní touhy hráčů do kontrolovaného okruhu heren a kasin provozovaných subjekty, jež plní přísná zákonná kritéria. Tím má dojít nejen ke snížení patologických jevů hazardních her ve společnosti (včetně prevence trestné činnosti), ale také k zajištění ochrany spotřebitelů“* (bod 24 rozsudku NSS ze dne 2. 9. 2020, čj. 6 As 196/2020-32). Ochranu společnosti akcentoval také Ústavní soud (viz např. bod 37 nálezu ze dne 7. 9. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Ani v těchto závěrech žalovaného a krajského soudu proto zdejší soud neshledal pochybení.

[40] Stěžovatelka se dále domnívá, že celní úřad neměl pravomoc k provedení zkoušky živé hry. Krajský soud však k tomu uvedl, že zákonné zmocnění pro celní úřad vyplývá z § 8 písm. b) kontrolního řádu, který stanoví, že *„kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly*

dále oprávněn a) požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jež je přítomna na místě kontroly, jde-li o osobu, která plní úkoly kontrolované osoby, nebo osobu, která může přispět ke splnění účelu kontroly, b) provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky.“ Stěžovatelka použití tohoto ustanovení zpochybňuje, když tvrdí, že zkouškou se rozumí pouze ověřování fyzikálních a jiných parametrů zkoumaných látek. NSS však stěžovatelce nepřisvědčil ani v tomto bodu.

[41] Kontrolní řád je totiž obecný předpis upravující kontrolní činnost. V § 8 jsou upravena oprávnění kontrolujícího subjektu, přičemž konkrétně v písm. b) je výslovně stanovena možnost provedení zkoušky, a to bez bližší specifikace. Jak k tomu uvedl krajský soud, *„z citovaných zákonných ustanovení plyne oprávnění celního úřadu jak ke vstupu do provozovny herny či kasina (herních prostor), tak k realizaci zkoušek, které jsou potřebné ke kontrole dodržení povinností vyplývajících pro žalobce ze zákona o hazardních hrách, když z povahy věci požadavky týkající se umožnění živé hry nelze zkontrolovat jinak než samotnou zkouškou a sledováním živé hry minimálně u tří hracích stolů. Zdejší soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného v napadeném rozhodnutí, že zákon o hazardních hrách doplňuje obecně stanovený rozsah kontrolní pravomoci vyjádřené v kontrolním řádu; odkaz na § 120 zákona o hazardních hrách nezpochybňuje oprávnění celního úřadu v herním prostoru kontrolovat zákonem stanovené povinnosti i ve vztahu k živé hře, jak činí žalobce.“*

[42] Stěžovatelka z § 120 zákona o hazardních hrách dovozuje, že celní úřad je oprávněn pouze k provedení kontroly technických zařízení. Takový závěr však nelze přijmout jako logický. Ustanovení § 120 totiž jen doplňuje možnosti stanovené kontrolním řádem a úryvek z komentáře, který stěžovatelka soudu předložila, uvádí pouze „typický“ příklad zkoušky, z čehož však nelze dovodit, že zkouška živé hry je vyloučená. Celní úřad naopak musí mít možnost zjistit, zda provozovatelé dodržují pravidla stanovená zákonem o hazardních hrách, přičemž zkouška živé hry je bezpochyby ve vztahu k § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách nepostradatelná.

[43] Co se týče námitky týkající se výše uložené pokuty, NSS připomíná, že se jí částečně věnoval již dříve při posuzování nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatelka žalovanému vytýká především nesprávnou aplikaci pravidel pro určení výměry trestu. Za podstatné stěžovatelka považuje užití přítěžujících okolností ve smyslu § 40 písm. c) zákona o přestupcích, kdy tento zákon za přítěžující okolnost považuje pouze recidivu stejnorodou. Celní úřad a žalovaný prý přitom v rozhodnutích vůbec neřešili, jakých (konkrétních) skutků se stěžovatelka v minulosti dopustila.

[44] K této námitce zdejší soud uvádí, že stěžovatelka argumentuje zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který je však dnes již neplatný a pravidlo ohledně recidivy je v něm formulováno odlišně než v § 40 písm. c) zákona o přestupcích. Argumentuje-li stěžovatelka § 13 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, je vhodné uvést, že se jedná o zákon speciální vůči zákonu o přestupcích a je možné jej aplikovat pouze na přestupky v něm uvedené.

[45] Stěžovatelka rovněž tvrdí, že v souvislosti s přítěžujícími okolnostmi je nutné aplikovat institut zahlazení odsouzení. Podle stěžovatelky celní úřad rovněž přehlíží skutečnost, že je provozovatelkou několika desítek provozoven, z čehož dovozuje větší pravděpodobnost nedostatků a zároveň menší závažnost takové recidivy.

[46] NSS stěžovatelce nepřisvědčil ani ohledně těchto námitek, přičemž však částečně koriguje argumentaci krajského soudu. Z rozhodnutí celního úřadu je zřejmé, že při

pokračování

ukládání pokuty vycházel z § 41, § 46 a § 90 odst. 1 zákona o přestupcích, přičemž podrobně popsal, proč uložil pokutu právě ve výši 250 000 Kč (viz str. 20 až 23 rozhodnutí celního úřadu; str. 16 až 19 rozhodnutí žalovaného). Je tedy třeba vycházet především ze skutečnosti, že pokuta byla ukládána jako úhrnný trest za celkem 7 spáchaných přestupků, přičemž horní hranice pokuty přestupku nejprísněji trestného činila 50 mil. Kč. Dále pak vzal celní úřad v potaz smysl a účel ukládaného trestu, finanční situaci stěžovatelky a význam chráněného zájmu. Jako přítěžující okolnost celní úřad shledal, že do doby zjištění jednotlivých protiprávních jednání dle údajů v evidenci celní správy se stěžovatelka dopustila několika dalších porušení předpisů upravujících hazardní hry, za což jí byl uložen správní trest (pokuta). Tato okolnost však sloužila jako kritérium pro hodnocení osoby stěžovatelky, nikoliv jako přítěžující okolnost ve smyslu § 40 písm. c) zákona o přestupcích (tento postup je aprobován judikaturou, viz bod 19 rozsudku NSS ze dne 12. 6. 2020, čj. 5 As 322/2019-32, rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2016, čj. 2 As 161/2016-52; bod 30 rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2023, čj. 2 As 71/2022-34). To je zřejmé zejména z toho, že § 40 písm. c) není v rozhodnutí celního úřadu (jakož ani žalovaného) nikde zmiňován, a rovněž z formulace závěru ohledně výše pokuty: *„Zvážením všeho uvedeného zejména pak vzhledem k vysoké závažnosti spáchaných přestupků (viz jejich hodnocení výše) a k tomu, že pokuty udělené v předchozích obdobích obviněné v rámci její podnikatelské činnosti na úseku hazardních her neměly dostatečný preventivně výchovný účinek, se rozhodl uložit pokutu ve výši 250 000 Kč (tj. ve výši pouhého 0,5 % horní hranice pokuty) jako odpovídající projednávaným porušením, s takovým preventivním, represivním a rovněž výchovným účinkem do budoucna, aby se podobného jednání obviněná již nedopouštěla, a má za to, že v této výši nemá pro obviněnou likvidační účinek.“*

[47] Z uvedeného je proto zjevné, že tato okolnost nebyla hodnocena ve smyslu recidivy v pravém smyslu slova, nýbrž ve vztahu k „účinkům“ dříve uložených pokut na chování stěžovatelky. Nadto by některé z přestupků uvedených v rozhodnutí celního úřadu nebylo možné stěžovatelce skutečně přičítat v rovině přítěžující okolnosti, jelikož se stěžovatelka nyní posuzovaných přestupků dopustila v roce 2018 a 2019 a celní úřad označil řadu rozhodnutí, která však nabyla právní moci až po roce 2019 (viz str. 21 a 22 rozhodnutí celního úřadu), tedy až poté, co se stěžovatelka dopustila nezákonného jednání. V takovém případě se celní úřad ani žalovaný nemuseli zabývat zahlazením odsouzení.

[48] Nelze přijmout ani argument stěžovatelky o tom, že jelikož provozuje několik desítek zařízení, je pravděpodobnější, že se objeví nějaké „nedostatky.“ Předně se nejedná o „nedostatky“, nýbrž o porušení zákona o hazardních hrách, které v žádném případě nemůže být omlouváno vyšším počtem provozoven. Dále pak by mělo platit, že stěžovatelka je subjektem, který v oblasti hazardních her působí dlouhou dobu a musí si být proto dobře vědom svých zákonných povinností.

[49] Další z námitek stěžovatelky se týká porušení legitimního očekávání ve vztahu k uložené pokutě. Této námitce se věnoval krajský soud v bodu 64 rozsudku, kde uvedl, že *„mimořádné odchýlení se od posuzování shodných či obdobných případů nelze odvozovat pouze od výčtu pokut ukládaných jinými rozhodnutími, jak činí žalobce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2024, č. j. 7 As 209/2023-37), stejně jako na zákonnosti uložení propadnutí věci podle § 48 odst. 1 a) přestupkového zákona nemůže nic změnit ani tvrzení žalobce, že jiné celní úřady ve shodných případech THZ bez povolení po jejich zadržení pachatelům tohoto přestupku vrací.“* Dále pak krajský soud uvedl, že správní orgány při určení výše pokuty posuzovaly individuální okolnosti případu, jakož i osobu stěžovatelky, a uzavřel, že uložená sankce

nebyla zjevně nepřiměřená a není důvod, aby krajský soud za takové situace nahrazoval uvážení správních orgánů. Na tomto postupu NSS neshledal nic nezákonného. Irelevantní je taktéž domněnka stěžovatelky, že ji celní úřad svým postupem znevýhodnil jakožto *land-based* provozovatelku oproti provozovatelům online hazardních her. Celní úřad totiž postupoval zcela v mezích zákona a v souladu s pravidly, která se vztahují na *land-based* provozovatele.

[50] Stěžovatelka konečně uvádí, že připustila-li by, že se tvrzených skutků formálně dopustila, chybí materiální stránka – tedy společenská škodlivost. Správní orgány ani krajský soud se nezabývaly naplněním materiálního znaku přestupkového jednání, přičemž je prý *nepochybné, že tu byly dány okolnosti, jež jeho naplnění přímo vylučovaly*. Stěžovatelka však neuvedla, u kterých ze 7 projednávaných přestupků nebyla materiální stránka naplněna, a také nezmínila, jaké okolnosti vyloučily naplnění materiální stránky přestupkového jednání, přestože v obou stěžovatelkou citovaných rozhodnutích se o „významných“ či „zvláštních“ okolnostech hovoří. S touto námitkou se ostatně detailně vypořádal již krajský soud v bodu 37 odůvodnění napadeného rozsudku, kde odkázal též na relevantní judikaturu NSS i Ústavního soudu, přičemž tam uvedenému nelze nic vytknout. Zdejší soud proto pro stručnost odkazuje na tam uvedené závěry, neboť se s nimi ztotožňuje a nedává rozumný smysl je znovu opakovat.

5. Závěr a náklady řízení

[51] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[52] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovanému pak v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. ledna 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu